



Délocalisation et puissance publique

Guillaume Protière

► To cite this version:

Guillaume Protière. Délocalisation et puissance publique. Les délocalisations, Nov 2013, Lyon, France. 9 p. hal-00995745

HAL Id: hal-00995745

<https://hal.science/hal-00995745>

Submitted on 23 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Délocalisation et puissance publique

Guillaume Protière, Maître de conférences en droit public
Centre de droit constitutionnel de Lyon, EDPL (EA 666)

En ce mois de novembre 2013, et alors que la France atteint déjà plus de 1000 plans sociaux au cours de l'année¹, l'actualité économique trône l'agenda politique. Alors que le Président de la République a rappelé le 11 novembre 2013 qu'« *aujourd'hui que la paix est revenue, nous sommes dans un autre contexte et c'est sur l'économie que se mesurent la puissance et l'influence* »², le Premier ministre souhaite s'opposer à la « désindustrialisation inacceptable »³ de notre pays, le gouvernement préparant un plan de « résistance économique »⁴ (selon l'expression du ministre du redressement productif). L'Exécutif, et avec lui l'État, entre donc en résistance. Malgré ces affirmations très fortes, il semble que les gouvernants français peinent à convaincre la population de la capacité et de l'efficacité de la puissance publique à atténuer les grandes mutations économiques, parmi lesquelles les délocalisations constituent un enjeu particulier⁵.

A.- Afin d'envisager les rapports qui se nouent entre **délocalisation et puissance publique**, ou plus précisément ce que nous apprennent les délocalisations sur la puissance publique et ses évolutions, quelques définitions liminaires s'imposent.

1.- La puissance publique étant la notion la plus familière au juriste, commençons par sa définition. Si l'on s'inspire de la définition de la souveraineté proposée par R. Carré de Malberg⁶, on peut considérer que la puissance publique revêt une triple signification.

- Du point de vue **abstrait**, elle est la qualité du pouvoir exercé par l'Administration et traduit dans la notion de prérogatives de puissance publique ; en ce sens, elle participe d'une théorie de l'autorité, c'est-à-dire à une certaine conception des rapports entre le pouvoir et la société.
- Du point de vue **concret-organique**, elle recouvre l'ensemble des autorités administratives, aussi bien étatiques que territoriales.
- Enfin, du point de vue **concret-matériel**, elle recouvre l'ensemble des attributions exercées par les autorités administratives ; elle peut alors être rapprochée de la notion de service public, sans toutefois se confondre avec elle.

Afin de précision, ce triptyque peut être reconfiguré pour en dégager deux figures distinctes :

- les acceptions abstraite et concrète-organique renvoient à ce que l'on peut appeler la « **puissance publique territoriale** », c'est-à-dire un ensemble d'institutions exerçant un pouvoir (politique) territorialisé.

¹ « La France frappée par plus de 1 000 plans sociaux en un an », *Le Monde*, 6 novembre 2013, p. 1.

² François Hollande, Discours à l'occasion du 70^e anniversaire du défilé des résistants à Oyonnax, 11 novembre 2013, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-a-l-occasion-du-70eme-anniversaire-du-defile-des-resistants-a-oyonnax/>, consulté le 19 novembre 2013.

³ « L'État face à la "désindustrialisation inacceptable" », *Le Monde*, 5 novembre 2013, p. 1.

⁴ Cédric Pietralunga, « Le gouvernement dévoile son plan de "résistance économique" », *Le Monde*, 13 novembre 2013.

⁵ Voir par exemple l'attitude de M. Montebourg à l'égard de M. Mittal (« *nous ne voulons plus de Mittal en France* » (*sic.*)) ou de Titan. Denis Cosnard & Anne Eveno, « M. Montebourg agite l'arme douanière contre le patron américain de Titan », *Le Monde*, 22 février 2013.

⁶ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 1, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2003 (1^{ère} éd. : Sirey, 1920), p. 79.

- De son côté, l'acception concrète-matérielle renvoie à la qualité de l'État en tant que « réducteur d'incertitudes »⁷, c'est-à-dire à la fonction protectrice de la puissance publique que nous qualifierons donc de « **puissance publique providentielle** ».

2.- De son côté, le terme « délocalisation » est à la fois familier et exotique au juriste. La base de données Legifrance recense ainsi 17 textes portant le terme dans leur titre, essentiellement des décrets de délocalisation d'unités militaires. Si l'on élargit la recherche à la jurisprudence, le terme « délocalisation » apparaît dans 27 décisions rendues par le Conseil d'État. Il revêt alors trois sens : la délocalisation judiciaire (4 décisions), la délocalisation administrative (17 décisions) et la délocalisation économique (6 décisions). Nous n'envisagerons pas ici la délocalisation judiciaire, qui est dépourvu d'intérêt au regard du sujet.

a.- Envisagée du point de vue administratif, la délocalisation est un procédé administratif qui consiste dans « le [transfert géographique] des services centraux et non déconcentrés »⁸. Elle complète, sans pouvoir être confondue avec elle, la déconcentration. La délocalisation cherche alors à remédier aux déséquilibres dans l'aménagement du territoire et, en fait, à décongestionner la capitale et sa périphérie immédiate. Ainsi entendue, la délocalisation est une pratique ancienne (dont les fondements remontent au moins à deux décrets du 5 janvier 1955 et du 30 juin 1955), réanimée au début des années 1990 (tout le monde pense immédiatement au déménagement de l'ENA à Strasbourg).

La politique contemporaine repose sur la volonté de délocaliser l'emploi public (un peu moins de 35 000 emplois délocalisés entre 1991 et 2004 contre 23 000 entre 1960 et 1990) ; la politique paraît avoir gagné en intensité. Elle a en tout cas gagné en cohérence puisque désormais la DATAR est consultée et qu'un Comité pour l'implantation des emplois publics (art. R. 510-2 C. urbanisme) a été créé. L'essentiel de la jurisprudence du Conseil d'État consiste d'ailleurs en la contestation de la délocalisation de tels ou tels établissements publics. Ces recours ont mis en évidence la difficulté pour l'État de décider du sort de ses établissements publics puisque la décision de délocalisation ne peut venir de l'autorité de tutelle (CE Ass., 4 juin 1993, n° 138672) mais de l'organe délibérant de l'établissement public.

Outre ces délocalisations organisationnelles, et si l'on dépasse le cadre de la jurisprudence, la pratique administrative a développé les « délocalisations externes »⁹. Si l'on se réfère à la principale étude portant sur le sujet, ces délocalisations consistent en la participation d'un établissement public ou la création par un établissement public d'une structure chargée d'une mission à l'étranger. Ces délocalisations externes revêtent deux formes.

- « La délocalisation coopérative des établissements publics »¹⁰ consiste dans la possible participation à une mission internationale d'un établissement public. On peut par exemple citer le Centre des monuments nationaux autorisé par le décret du 21 avril 2000 à participer à des missions internationales.
- « La création de structures à l'étranger »¹¹ peut consister soit en la création de filiales à l'étranger, soit en la constitution de structures autonomes de droit étranger. Au titre de la première possibilité, on peut citer l'Agence France-Muséum, société par actions simplifiée créée le 11 juillet 2007 suite à un accord intergouvernemental liant la France et les Émirats arabes unis. Regroupant 12 établissements publics, cette agence est chargée du projet de

⁷ Thomas Hobbes, cité par Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1990, p. 15.

⁸ Michel Verpeaux, « Fasc. 10: Principes d'organisation administrative », *Jurisclasseur Administratif*, Paris: LexisNexis, 2012, § 13.

⁹ Frédéric Colin, « Les délocalisations publiques », *Revue administrative*, 355, p. 55.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 56.

musée universel du Louvre d'Abou Dabi. Financée par des fonds émiratis, elle est placée sous le contrôle de l'État français. Toujours en matière culturelle, la Réunion des musées de France-Grand Palais¹² a développé un certain nombre de filiales étrangères (par ex. RMN Japon). Si l'on veut un exemple d'une structure autonome de droit étranger, on peut songer à la Société transnationale de Défense créée par le décret du 13 novembre 2001 suite à un accord international.

L'ensemble de ces pratiques ne constituent pas de véritables délocalisations si on les ramène à la définition de la délocalisation habituellement retenue en matière économique, car elle n'implique pas la perte d'une activité sur le territoire national au profit de l'étranger. À cette aune, seule la délocalisation du personnel de la puissance publique (par ex. transfert vers des call-center de certaines missions de la puissance publique) permettrait de retenir le terme de délocalisation en parallèle avec l'activité économique.

C'est pourquoi je ne reviendrai pas sur ces délocalisations pour me concentrer sur les délocalisations économiques.

b.- Le sens économique justement ! La jurisprudence administrative ne nous apprend pas grand-chose puisque la délocalisation économique est souvent invoquée comme un élément de fait, du contexte que le juge mentionne sans le définir. En conséquence, et pour les besoins de l'exposé, nous retiendrons une définition stipulative de la délocalisation comme l'ensemble des « arbitrages réalisés par les entreprises dans un sens défavorable à la localisation des activités et des emplois sur le territoire français »¹³. La délocalisation se caractérise ainsi par deux traits distinctifs :

- elle **présente une dimension territoriale** traduite dans le franchissement d'une frontière (on ne tiendra pas compte ici des délocalisations internes à l'espace national¹⁴)
- et une **dimension personnelle** : elle affecte les travailleurs territorialisés incapables d'accompagner le mouvement de l'unité de production.

B.- Ainsi entendue, la délocalisation questionne chacune des deux figures de la puissance publique. Sa logique déterritorialisée heurte en effet l'ancrage territorial de la puissance publique tandis que par ses conséquences, elle soumet la fonction providentielle de la puissance publique à des tensions inédites (d'autant plus que la fonction providentielle apparaît, elle aussi, largement territorialisée). En un mot, la délocalisation semble mettre à mal les fondements et fonctions traditionnelles de la puissance publique en France, questionnant son aptitude à préserver le corps social territorialisé des externalités de la globalisation économique. D'ailleurs, au-delà de cette seule question économique, l'affaiblissement de la puissance publique, comme théorie de l'autorité, à laquelle les mutations économiques conduisent, fragilise la forme classique de la puissance publique française et ouvre la voie à de profondes mutations des conditions d'exercice du pouvoir et de mise en œuvre des politiques publiques. La délocalisation apparaît en sens comme une loupe permettant d'envisager les points de tension de l'évolution de la puissance publique en France.

Loin d'être univoque dans ses conséquences, la délocalisation fragilise la puissance publique territoriale (**I.-**) tout en alimentant la demande de puissance publique providentielle (**II.-**).

¹² Décret du 13 janvier 2011.

¹³ Chantal Brunel, *Les délocalisations*, Rapport d'information n° 3467, Assemblée nationale, Session 2005-2006, p. 21. Pour les enjeux de la définition des délocalisations, voir Olivier Bouba-Olga, *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, Paris, Seuil, coll. « Économie humaine », p. 10s.

¹⁴ De tels mouvements nous semblent devoir être qualifiés de déménagement et non délocalisation.

I.- La destructuration de la puissance publique territoriale

Qualité d'un pouvoir suprême, la souveraineté, qui est le fondement de la puissance publique, ne prend sens que dans un territoire fermé (son champ territorial de compétence, si l'on reprend Kelsen). Or, cette logique verticale de la puissance publique dans ses rapports au territoire se heurte à l'horizontalité de l'espace économique¹⁵, ainsi que l'illustre la délocalisation. En ce sens, la délocalisation alimente un phénomène de dé-territorialisation de la puissance publique (A.), l'obligeant à repenser son rapport au territoire et à l'espace (B.).

A.- La déterritorialisation de la puissance publique

1.- Comprise dans son sens concret-organique, la puissance publique repose sur un espace clôt, sur un territoire. La structuration de la puissance publique étatique peut ainsi se concevoir comme un arrachement au modèle territorial féodal. Lequel arrachement a consisté dans l'unification progressive des différents types d'espaces – politique, juridique, militaire mais aussi économique et culturel – sous le contrôle de la puissance publique. En cela, la puissance publique institutionnalise un certain rapport au territoire ; celui-ci pouvant être conçu de deux façons.

a.- De manière traditionnelle, la puissance publique investit le territoire physique, géographique qu'elle unifie dans un espace politique dont elle entreprend l'homogénéisation (ici, le droit joue un rôle fondamental en donnant corps à l'unité politique). La frontière joue alors un rôle prépondérant, marquant la rupture avec le modèle féodal dans lequel les limitations sont plus floues. Si l'on reprend l'expression de Marie-Anne Frison-Roche, la frontière participe à la fondation de la puissance publique, elle en facilite la constitution¹⁶. La puissance publique s'affirme donc en maîtrisant son territoire, en lui donnant forme. Ce faisant, « le territoire cesse [...] d'être seulement un support passif de la souveraineté politique, un cadre géographique de compétence ; il devient un instrument dynamique et actif de construction de l'État comme mode particulier de rapport politique entre l'espace et la société »¹⁷.

b.- Dans le prolongement de ceci, le territoire revêt également une dimension personnelle, en tant que support de vie d'une société que la puissance publique institue progressivement. Outre l'unification culturelle (par ex. l'unification linguistique par l'Ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539), celle-ci passe par l'affirmation progressive d'un espace économique homogène ; la puissance publique lutte ainsi contre les freins internes au commerce en organisant par exemple des foires et des marchés. Cette appétence de la puissance publique pour la chose économique, comme moyen de constituer la société, se retrouve dans la théorie de l'État puisque le mercantilisme, de même que la physiocratie, peuvent être conçus comme des doctrines destinées à favoriser l'enrichissement de l'État¹⁸. En ce sens, les différentes formes du mercantilisme¹⁹ renvoient à différentes manières de concevoir de la puissance publique et ses rapports à la société. Il faut ici relever la forme spécifique du mercantilisme français – le **colbertisme** – qui repose sur une assimilation très forte entre le territoire politique et le territoire économique.

¹⁵ Michel Henochsberg & François Rachline, « Le couple impossible », *Le Monde*, 13 novembre 1982.

¹⁶ Marie-Anne Frison-Roche, « Le droit des deux mondialisations », *Archives de philosophie du droit*, 47, 2003, p. 19.

¹⁷ Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique*, Paris, Seuil, coll. « Points essais », 1999, p. 114-115

¹⁸ Catherine Larrère, *L'invention de l'économie au XVIIIe siècle*, Paris, P.U.F., coll. « Léviathan », 1992, p. 103.

¹⁹ Classiquement le bullionisme, l'industrialisme ou le commercialisme. Catherine Larrère distingue quant à elle le mercantilisme du centre (français) et le mercantilisme de la périphérie (anglais) (*ibid.* p. 129).

Conçu à cette aune, le principe d'unité et d'invisibilité du territoire prend une signification très forte, car au-delà de la lecture juridique, il manifeste **l'unité et l'indivisibilité des fonctions de l'État**, toutes envisagées dans un cadre unique, toutes rattachées à un même support.

2.- La délocalisation traduit quant à elle une double contestation de cette construction ; elle témoigne en effet à la fois de la porosité de la frontière et de la remise en cause de l'unité fonctionnelle du territoire de la puissance publique, désormais concurrencé par de nouveaux espaces. Ainsi que le résume un auteur, « *le territoire de l'État est [désormais] intégré, englobé dans un marché qui est devenu à l'évidence international et n'est que très marginalement influencé par les frontières politiques* »²⁰. Quelques mots sur ces deux aspects.

a.- La délocalisation met en évidence l'asymétrie spatiale des fonctions sociales, contre l'unité fonctionnelle portée par la conception française de la puissance publique. Rompant avec la superposition et la coïncidence des espaces inhérentes à l'arithmétique politique classique, la délocalisation repose sur/favorise la dissociation « [des] espaces économiques, [des] espaces juridiques et [des] espaces politiques »²¹. La délocalisation implique en effet de ne concevoir le territoire que comme un lieu, une localisation appréciée au regard d'un marché entendu « comme une réalité géographique [indifférente] aux multiples frontières fixées par la politique et la nature »²². Dit autrement, et en reprenant l'analyse de l'économiste François Perroux, la puissance publique s'est construite sur une **lecture localiste/localisée du territoire** assimilant l'« espace banal » de la Nation et l'espace économique national. Or « l'espace de l'économie nationale n'est pas le territoire de la nation mais le domaine que les *plans économiques* du gouvernement et des individus embrassent »²³. En conséquence, la délocalisation ne peut venir que perturber cette construction, dont elle révèle la dimension fictionnelle, obligeant la puissance publique à adapter son récit existentiel.

b.- La délocalisation révèle également la fragilité de la frontière ; plus précisément, la délocalisation participe au renversement de la frontière au cœur du processus de globalisation²⁴. De barrière fondatrice, elle devient alors source de blocage et handicape la puissance publique. On ne peut ainsi manquer de relever que la Banque mondiale, dans son rapport *Doing Business* évalue périodiquement le coût de franchissement la frontière et invite les États à les réduire... jusqu'à les effacer. Sous cette influence, la déconnexion entre l'espace économique et le territoire semble inexorable, l'État territorial étant ici dépassé²⁵, si ce n'est contesté dans sa fonction de *locus* (premier) du politique²⁶. De telles évolutions conduisent la puissance publique à rénover son rapport au territoire.

B.- Les nouvelles projections spatiales de la puissance publique

Suite aux évolutions qui viennent d'être relevées, on constate une double mutation territoriale.

1.- Premièrement, la puissance publique reconfigure ses rapports au(x) territoire(s). On assiste ainsi à la complexification parallèle et simultanée de la puissance publique et des firmes

²⁰ J.P. Henry, « La fin du rêve prométhéen ? Le marché contre l'État », *RDP*, 1991, p. 642.

²¹ Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique*, *op. cit.*, p. 111.

²² *Ibid.*

²³ François Perroux, *L'économie au XXe siècle*, Paris, P.U.F., 1969, 3^e éd., p. 174.

²⁴ Marie-Anne Frison-Roche, « Le droit des deux mondialisations », *op. cit.*

²⁵ Susan Strange, *Le retrait de l'État. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Paris, Temps présent, 2011, p. 89.

²⁶ Gavin Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, Oxford & Portland, OR, Hart Publishing, 2005, p. 17.

multinationales : les acteurs se multiplient entre l'échelon local, le niveau national et l'échelon supranational. Chacun de ces échelons développe des outils destinés à favoriser une certaine territorialisation des activités économiques les concernant. Avant de préciser quelques enjeux liés à ces outils, permettons-nous deux remarques générales.

a.- Cette complexification de l'organisation administrative confirme que la théorie classique de la puissance publique n'est plus un modèle suffisant pour comprendre et rendre compte de la réalité de l'exercice du pouvoir dans une société complexe. Quoique l'on en pense et malgré des limites, on comprend que des notions comme la gouvernance multi-niveaux gagnent du terrain dans l'analyse scientifique, en ce qu'elle rend *a priori* mieux compte de la diversification des acteurs publics et soulève la question de l'articulation des différents acteurs. En ce sens, elle est plus rénovatrice qu'inédite²⁷.

b.- La reconfiguration à l'œuvre témoigne de la difficulté pour la puissance publique de s'émanciper d'une certaine ambiguïté dans l'affirmation des nouveaux territoires jugés pertinents face aux enjeux économiques. Alors que les outils internes semblent s'orienter vers l'hyper-territorialisation, les réponses supranationales s'évaporent quant à elles dans une sorte de spatialisation abstraite. On peut en effet douter que l'émergence d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière constitue un remède à la mise en cause des fondements territoriaux de la puissance publique par le phénomène de délocalisation. De telles évolutions, et l'on inclut évidemment ici l'Union européenne, ne permettent pas de renouveler, pas même de rénover, la théorie de l'autorité portée la puissance publique. Leur abstraction semble au contraire alimenter la déterritorialisation de la puissance publique.

2.- Deuxièmement, la déterritorialisation de la puissance publique semble compensée par une territorialisation accrue des outils destinés à répondre aux délocalisations. La délocalisation a ainsi entraîné une évolution de l'appréhension de son territoire par la puissance publique. Prenons deux séries d'exemples.

a.- Parmi les outils imaginés par la puissance publique, on peut citer la polarisation, le zonage et les aides publiques.

- La **polarisation** est une réponse indirecte aux délocalisations par l'organisation de territoires très intégrés fournissant l'ensemble des services (*lato sensu*) qu'une firme internationale est censée rechercher. Conçue selon la logique du nœud au cœur d'un réseau international (les fameux *hubs*), le territoire concerné peut alors paraître paradoxal : sa territorialisation est en fait un moyen de l'inscrire dans un espace mondial dé-territorialisé. Ce faisant, la puissance publique mime²⁸ la géographie du marché, qui participe donc à la reconfiguration du territoire public.
- Le **zonage** se distingue de la polarisation par une logique d'ancrage territorial à visée interne ; proches par sa logique des aides publiques, il cherche seulement à créer un environnement favorable à l'implantation, ou si la délocalisation apparaît inéluctable, à la mutation du territoire. Ces différents outils renforcent tous une lecture différentialiste du territoire interne. Lecture qui rompt avec la logique homogénéisatrice à la base de la construction de la puissance publique. Le territoire devient ainsi un ensemble d'espaces différenciés, questionnant la portée du principe d'unité et d'indivisibilité de l'État comme principe politique structurant.

b.- De manière plus globale, deuxième exemple, la puissance publique peut être tentée de recourir au **protectionnisme**, entendu classiquement comme la mise en œuvre de freins aux

²⁷ À titre d'exemple, voir la notion d'État propulsif développée par Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin et compagnie, 1911, 4^e éd., p. 17.

²⁸ La logique doit être rapprochée de celle énoncée par Richard Posner selon laquelle le droit doit « mimer le marché », (in *Economics Analysis of Law*, Boston, Little Brown, 1986, 3^e éd., p. 230, cité par Antoine Garapon, *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob, 2010, p. 27.

importations. Sans entrer dans le détail juridique de ces mesures, le protectionnisme peut être conçu, à l'aune des remarques précédentes, comme une tentative de faire revivre le territoire comme lieu d'enchâssement de l'économie et de la société²⁹ sous l'auspice de la puissance publique, c'est-à-dire dans les conditions déterminées par le pouvoir politique. En ce sens, le protectionnisme est une tentative, sans doute assez vaine, de la puissance publique de rendre sa portée/signification politique initiale au territoire, c'est-à-dire une manière artificielle de redonner vie à un paradigme de pouvoir, une théorie de l'autorité qui ne parvient pas à s'adapter à son nouvel environnement. Indépendamment de ses effets économiques, le protectionnisme peut être considéré comme une fausse bonne idée car ses effets s'estomperont dès qu'il y sera mis fin.

Or, il paraît plus que nécessaire de rétablir une réelle concordance entre territoire politique et espace économique. L'analyse de long terme démontre en effet que les divergences trop importantes entre les deux conduisent à l'effondrement à la fois politique et économique des ensembles sociopolitiques considérés³⁰. Face à ce péril, il n'est pas surprenant que le phénomène de délocalisation alimente, en retour, une demande très forte de puissance publique providentielle.

II.- La demande de puissance publique providentielle

Les évolutions relevées précédemment rejaillissent sur la fonction providentielle de la puissance publique. Alors que le phénomène de délocalisation alimente une demande de protection, la puissance publique providentielle paraît en difficulté pour y répondre de façon satisfaisante (A.). En conséquence, le phénomène de délocalisation conduit les acteurs publics à envisagé de nouvelles formes de « providence » (B.).

A.- La mise en cause de la puissance publique providentielle

1.- La destructuration territoriale inhérente au phénomène de délocalisation a un impact sur la population que ce soit localement (i.e sur le territoire touché) ou plus globalement par le contexte qu'elle fait naître. Cet impact met en question la capacité de la puissance publique à véritablement « réduire les incertitudes » ; la puissance publique ne semblant plus parvenir à prémunir la société contre le risque économique³¹ alors même qu'elle est censée agir afin de ne pas laisser la société être « étranglée par l'économie »³².

Si cette fonction reposait initialement sur une lecture politique (la garantie l'autonomie politique comme fondement de l'autonomie économique), la démocratisation de l'État s'est traduite par l'émergence d'une « démocratie providentielle »³³. Dans ce cadre, la citoyenneté politico-administrative se double d'une **citoyenneté économique** construite sur le fondement des droits économiques et sociaux de l'individu, compris à la fois juridiquement et comme « un ensemble de valeurs et de pratiques sociales »³⁴ alimenté notamment par les deux constructions européennes (UE. et Conseil de l'Europe). D'après plusieurs auteurs, cette nouvelle citoyenneté économique a pris le pas sur la citoyenneté politique classique et induit une plus grande

²⁹ Karl Polanyi, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1983, p. 104.

³⁰ David Graeber, *Dettes. 5 000 ans d'histoire*, Paris, Éditions Les Liens qui Libèrent, 2013.

³¹ Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, P.U.F., coll. « Thémis », 1968, p. 377.

³² Karl Polanyi, *La grande transformation*, op. cit., p. 341.

³³ Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard, coll. « Folio actuel », 2002.

³⁴ *Ibid.*, p.113.

intervention sociale de la puissance publique (selon une logique quasi-tocquevillienne³⁵). En ce sens, la puissance publique providentielle est moins une rupture qu'un prolongement de la théorie classique de la puissance publique (territoriale/souveraine) dont elle essaie de surmonter les limites. Toutefois, le renouvellement des conditions de la légitimité qu'elle induit (à travers la matérialisation beaucoup plus concrète de la réduction d'incertitudes et du principe d'égalité) soumet la puissance publique à des attentes sociales d'autant plus fortes que le contexte est ressenti comme incertain. Il y a là un défi majeur pour la puissance publique.

2.- Alors que la demande de protection contre l'aléa macroéconomique se fait de plus en plus pressante, la délocalisation incarne pour ceux qui la subissent l'incapacité de la puissance publique à tenir sa promesse de protection et de solidarité. Ce que Lionel Jospin, alors Premier ministre, résuma d'un retentissant : « L'État ne peut pas tout ! ». Il n'agit d'ailleurs jamais de manière globale pour lutter contre les délocalisations. Les demandes d'interdiction font long feu³⁶ (ce qui paraît justifié autant par la difficulté matérielle d'imaginer un mécanisme efficace³⁷ que par le fait que la délocalisation n'est que « le corollaire de la liberté d'entreprendre »³⁸ de celui qui y procède). Le plus surprenant peut-être réside plutôt dans le fait que les outils de lutte contre les délocalisations visent quasi systématiquement l'entreprise susceptible de délocaliser (que l'on veut faire venir ou rester ; c'est selon) et beaucoup plus rarement le citoyen économique³⁹. La logique de la puissance publique providentielle, ainsi que l'asymétrie des espaces politiques et économiques invitent pourtant à repenser cet équilibre.

La délocalisation semble vécue comme une sorte de « terrorisme économique » face auquel la puissance publique est démunie. Entre les pouvoirs publics et les pouvoirs privés économiques⁴⁰, la faculté de contraindre (donc le pouvoir au sens wébérien le plus élémentaire) a changé de mains. Alors que la destruction de la puissance publique territoriale illustre la perte d'autorité de l'État, les difficultés rencontrées par la puissance publique renvoient parallèlement à une certaine impuissance publique à répondre à la demande, pourtant bien réelle, de davantage de protection.

B.- Le renouveau de la puissance publique : la providence par le marché ?

1.- Face à cela, les acteurs publics ne demeurent pas sans réagir. Ils semblent alors majoritairement faire le choix de l'adaptation de la démocratie providentielle à la logique du marché. La lutte contre les délocalisations alimente ainsi une série de travaux qui appellent à « relancer la marque "France" »⁴¹ et à modifier le contexte d'action des entreprises afin de

³⁵ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. II, Paris, Gallimard, 1960, p. 648.

³⁶ À titre d'exemple, Proposition de loi de Damien Meslot tendant à rendre obligatoire le remboursement des subventions publiques perçues par les entreprises qui procèdent à des délocalisations, n° 2007, 21 décembre 2004.

³⁷ El Mouhoub Mouhoud, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Paris, La découverte, coll. « Repères », 2011, 3^e éd., p. 55.

³⁸ Joël Grange, « Une modalité de l'externalisation : la délocalisation », *Petites affiches*, 147, 9 décembre 1998, p. 14.

³⁹ On citera à titre d'exception le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (Y. Echinard, E. Farvaque & A. Laurent, « Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation : présentation et analyse », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 511, 2007, p. 491-497).

⁴⁰ Gérard Farjat, « Les pouvoirs privés économiques », in *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, Paris, Litec, Travaux du CREDIMI, Université de Bourgogne-CNRS, 2000, p. 613.

⁴¹ Francis Grignon, *Les délocalisations : pour un néo-colbertisme européen*, Rapport d'information n° 374, Sénat, session ordinaire 2003-2004.

rendre l'économie nationale plus compétitive⁴². Sans entrer dans le détail de ces propositions de réforme (qui ne nous intéressent pas directement et qui inondent les journaux), on peut tout de même constater que les pistes proposées (et les réformes mises en œuvre) rompent avec la fonction classiquement assumée par la puissance publique en France de prise en charge de la société⁴³, le bien-être social devant désormais résulter de l'activité économique. La providence s'aligne sur la logique de l'économie sociale de marché.

2.- Concrètement, une telle conception rétroagit tout de même sur l'agencement de la puissance publique. Le modèle managérial s'impose progressivement qui rapproche, au nom de l'efficacité économique et de la valorisation de la « marque France », le fonctionnement des personnes publiques de celui des entreprises. Sans entrer dans le détail de réformes connues et qui nous emmènerait trop loin du sujet (on se contentera d'énoncer quelques sigles : RGPP, RéATE, MAP...), une telle évolution révèle une triple crise de la notion de puissance publique alimentée/révélee par le phénomène de délocalisation :

- crise de son exorbitance (elle doit être gérée comme une personne privée),
- crise de sa faculté à associer les individus à l'administration (le modèle entrepreneurial est substitué au modèle administratif comme fondement de la légitimité de l'action publique)
- et crise de son objet spécifique (par la contestation d'une certaine façon de définir la Chose publique).

Il est alors loin d'être certain que l'effacement des singularités de la puissance publique constitue le moyen le plus efficace pour répondre à la demande sociale de puissance publique providentielle. Celle-ci apparaît en effet s'inscrire dans l'idée énoncée par le doyen Hauriou dans sa note sous la décision *Association syndicale du Canal de Gignac*⁴⁴ selon laquelle la puissance publique est une manière d'être ensemble et non de travailler ensemble à la production des richesses⁴⁵. En ce sens, la seule lecture économique de la puissance publique est vouée à l'échec, en ce qu'elle ne trouvera pas un corps social apte à s'y inscrire et en reconnaître durablement la légitimité. On peut ainsi douter que quelques postulats néo-libéraux parviennent à convaincre le corps social de lui sacrifier la théorie française de la puissance publique. Une théorie économique de la puissance publique compatible avec les acquis du Pacte républicain reste donc encore à inventer.

La délocalisation apparaît *in fine* comme un phénomène particulièrement révélateur des tensions qui traversent la puissance publique et les conditions contemporaines d'exercice du pouvoir. La réponse à apporter au phénomène de délocalisation se trouve ainsi à un point d'articulation entre politique et économique, que la puissance publique ne pourra envisager efficacement qu'à la condition de s'adapter sans sacrifier la singularité de la rationalité publique⁴⁶ aux seules logiques marchandes. Telles sont les conditions pour que la demande de puissance publique soit satisfaite, sauf à prendre le risque de « l'autoprotection de la société »⁴⁷ contre le marché. L'histoire nous apprend toutefois que l'issue d'un tel chemin est pour le moins incertaine...

⁴² Chantal Brunel, *Les délocalisations*, op. cit.

⁴³ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 95.

⁴⁴ TC, 9 décembre 1899, *Leb.* p. 732.

⁴⁵ Maurice Hauriou, *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits I*, Paris, Éd. La Mémoire du droit, 2000, p. 416.

⁴⁶ Marie-Anne Frison-Roche, « Le modèle du marché », *Archives de philosophie du droit*, 40, 1995, p. 306.

⁴⁷ Karl Polanyi, *La grande transformation*, op. cit., p. 193.